Comisión de Hacienda

Carpetas Nos. 4 y 146 de 2010

Versión Taquigráfica N° 114 de 2010

CENSOS 2010

Financiación
ver exposición

GUARDA, CONSERVACIÓN Y ARCHIVO DE LOS DOCUMENTOS DERIVADOS DE OPERACIONES ADUANERAS

Establecimiento de obligaciones para los Despachantes de Aduana
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 23 de junio de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alfredo Asti.
MIEMBROS:	Señores Representantes Iván Posada, Pablo D. Abdala, José Carlos Cardoso, Andrés Lima, Gonzalo Mujica, Alejandro Sánchez, y Alicia Torres.
INVITADOS:	Por el Instituto Nacional de Estadística, economista Laura Nalbarte, Directora e ingeniero agrónomo José María Calvo, Director de Censos.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Hacienda da la bienvenida a la economista Laura Nalbarte, Directora del Instituto Nacional de Estadística, y al ingeniero agrónomo José María Calvo, Director de Censo.

Como recordarán, tenemos a estudio un proyecto que llegó al Parlamento en esta Legislatura pero con iniciativa del Poder Ejecutivo anterior, por lo cual hemos decidido solicitar su reenvío. De todos modos, para ir ganando tiempo y teniendo en cuenta que hay interés por parte de este Poder Ejecutivo en tramitar nuevamente el proyecto que provee lo necesario para realizar el próximo censo, que estaba fijado para el año 2010, invitamos a la Dirección del Instituto Nacional de Estadística para ponernos al día. Mientras tanto, esperamos que llegue la referida iniciativa con la nueva redacción, que igualmente mantiene lo sustancial del proyecto enviado por el ex Presidente Vázquez al final de su período de Gobierno y al inicio de esta Legislatura.

SEÑORA NALBARTE.- Gracias por recibirnos.

Según la convocatoria, nos pedían que comentáramos las características del censo de población y vivienda que se está planificando por parte del Instituto Nacional de Estadística, así como la importancia y el porqué de esta solicitud de financiación.

El proyecto pasó a llamarse "Censo Ronda 2010" porque a nivel de América Latina se están realizando los distintos censos de población y vivienda y esa es la denominación que se está tomando para englobar a toda la iniciativa censal. No todos los países lo harán en 2010: Argentina lo va a hacer en octubre; Brasil, en agosto, setiembre y octubre; Paraguay y Colombia, en 2011 y 2012, y nosotros lo pasamos para 2011. Después podemos conversar sobre los motivos de este cambio.

¿En qué consiste el proyecto? En la preparación, ejecución y evaluación de los censos de domicilios, personas, hogares y viviendas, locales con actividad económica y urbanismo. Como ustedes saben, el órgano ejecutor será el Instituto Nacional de Estadística.

En 1961 se estableció por ley que compete al Instituto la realización de censos cada diez años. El último censo de población y vivienda que se hizo en el país fue en 1996. En 2004 se realizó un conteo de viviendas. ¿Qué quiere decir? Se supo cuántas personas había en Uruguay, cuántos hombres, cuántas mujeres y sus edades, pero no se tomó toda la información que se recaba en un censo.

Brevemente porque no queremos abusar de vuestra hospitalidad, queremos plantear cuáles son los objetivos que perseguimos con el operativo censal. Un censo es la única información completa de la información de vida en este caso del Uruguay que nos permite, por un lado, sacar indicadores información que no obtenemos en otra instancia. Podemos establecer y construir tablas de mortalidad; hacer proyecciones de población y elaborar indicadores sociodemográficos, económicos. Se puede realizar una segmentación de la población porque se tiene toda la información, por ejemplo, para hacer políticas públicas diferenciadas. Ese es uno de los grandes objetivos por los cuales se necesita tener una información actualizada.

La información que recaba anualmente el Instituto Nacional de Estadística no es completa. Es la Encuesta Continua de Hogares que, como ustedes sabrán, recaba información de los poblados con 5.000 y más habitantes. O sea que no tenemos información de aquellos pueblos con población inferior a los 5.000 habitantes.

El censo nos va a permitir, por un lado, tener esa foto del Uruguay en un momento determinado que nos va a proveer de la información que nos posibilitará hacer políticas públicas. Por otro lado, desde el punto de vista técnico, es el marco de información para hacer nuestras encuestas, para poder mejorar aquellas con las que estamos trabajando. Es el listado de todas las personas, domicilios y viviendas existentes en Uruguay, por región, de donde sacamos las muestras para hacer nuestras encuestas.

Por otra parte, es importante en este censo nosotros hacemos hincapié en ello la información geo referenciada y la actualización de la cartografía, que se está solicitando desde distintos organismos al INE por parte de diferentes programas. Uno de ellos es el SIIAS Sistema Integrado de Información del Área Social, que necesita el nomenclátor de calles y los domicilios, a los efectos de las políticas sociales que se están realizando. El Instituto también está trabajando con el IDE, que es una estructura en la que participan distintos organismos del Estado, que se ha creado para mejorar la cartografía. El censo nos va a dar una actualización de la cartografía del país que es utilizada por distintos actores sociales, lo cual valoramos como de gran importancia.

En este censo vamos a hacer cinco censos a la vez: población, vivienda y hogares, domicilios y locales. Hay algunas características que lo diferencian de censos anteriores pero que también lo enmarcan en la tendencia internacional. Dos características fundamentales: es un censo de derecho y no de hecho luego paso a explicar de qué se trata y lo vamos a hacer con captura de la información a través de medios magnéticos, con computadoras, lo cual nos permitirá establecer en el momento el control de calidad y la encuesta de cobertura.

¿Qué quiere decir? Esto es lo que lo hace diferente y va asociado al pedido de financiación que estamos solicitando. Anteriormente, los censos se realizaban de hecho; es decir: un día se paralizaba el país el último

fue el miércoles 22 de mayo de 1996 a los efectos de tener a la población en la residencia esperando al censista.

Eso tiene varias implicancias. Por un lado, parar la actividad económica del país un día tiene costos muy elevados; por otro, se necesitan 80.000 personas para trabajar ese día. Lo que se hizo anteriormente fue trabajar con funcionarios, con los problemas que eso conlleva porque los necesitamos ese día y también días previos para su capacitación. A cambio se les ofrecía días de licencia, lo que generaba bastantes complicaciones en los organismos públicos y sobrecarga en los maestros.

A su vez, desde el punto de vista técnico uno se juega todo a un día. Todos sabemos que en el año 1996 hubo algunos problemas en ciertas zonas y en esos casos uno no tiene capacidad de respuesta, porque es ese día y ya está. Ahora se pasa a hacerlo de derecho. ¿Qué quiere decir? No se hace en un día; se va a recoger la información en uno o dos meses, dependiendo de la cantidad de censistas que tengamos. De ese modo, no necesitamos 80.000 personas sino 8.000, en uno de los escenarios que voy a explicar.

Obviamente, desde el punto de vista logístico esto nos implica ajustes de una operativa a la que no estamos acostumbrados, y es un desafío. Ahora no nos van a esperar en el hogar; nosotros los vamos a tener que encontrar. Tendremos que revisitar, buscar a las personas para que nos den la información. Eso conlleva una campaña de comunicación, de explicar qué se está buscando, etcétera, muy importante, pero también nos da la ventaja de poder ir mejorando en la marcha el procedimiento y la captura de la información. No se va a preguntar a la persona dónde durmió la noche anterior, porque en realidad es la residencia habitual. Todo esto tiene definiciones técnicas asociadas y en eso se ha ido trabajando.

La captura de la información en medio magnético ya sea en Pocket, PDA o Netbook nos da una gran ventaja en el sentido de poder procesar y controlar en el momento la información, su consistencia, su ingreso. En censos anteriores se recogía la información en papel, que se remitía a un supervisor y se criticaba. Se ingresaba ese formulario y después se analizaba.

De este modo, en cambio, se acortarían los tiempos de procesamiento de la información, lo que también valoramos como positivo en el sentido de que es una operativa muy grande, muy costosa para el país, pero necesitamos que la información también sea oportuna, no que esté dentro de dos años. Entonces, el hecho de capturarla a través de medios magnéticos nos da esa posibilidad. El censista va a llevar un dispositivo y va a trabajar con los hogares.

El otro punto que planteaba era el control de calidad y la encuesta de cobertura asociada a esta nueva característica del censo. Al ser de derecho, al tener un mes o dos, vamos a establecer revisitas en las que vamos a controlar la calidad de la información y la cobertura. Por el hecho de que sea de derecho nos preocupa captar a todos los hogares. ¿Qué pasa con aquellos que trabajan? ¿Qué pasa con niños que están en un hogar con padres divorciados? Debemos tener cuidado al recabar la información para no duplicarla, para que no falte; entonces, paralelamente se va a hacer un control de calidad a través de una unidad aparte de la del censo, que es la Unidad de Gestión de Calidad del Instituto Nacional de Estadística y una encuesta de cobertura, lo que anteriormente no se hacía.

Eso implica un gran desafío en toda la operativa que vamos a poner a prueba este año. Si bien el relevamiento en sí del censo se pasó para el año que viene, la operativa empieza este año con el censo piloto. En su momento, planteamos la postergación por la necesidad de afinar los tiempos, de tener aceitado ese mecanismo que es nuevo, con una operativa que no teníamos en cuenta. A su vez, el trabajo en los formularios distintos a los de otros períodos nos llevó más tiempo del esperado. Esto fue lo que se evaluó para llevar el censo al año que viene.

Quiero plantear algunas cosas más con respecto a las características del censo. El menor costo, la mayor calidad y la ganancia en la oportunidad son los resultados que esperamos en esta estrategia. Por tanto: pensamos ganar en calidad de la información; la estrategia, aunque es muy costosa, es más barata que parar el país por un día, y esperamos que se haga en treinta días, en el escenario de contar con 8.500 personas entre censistas, supervisores, etcétera. Si no tenemos esa cantidad de gente, se requerirán dos meses.

¿En qué está trabajando el INE y por qué la necesidad de solicitar financiamiento ahora? El año pasado se planteó un Decreto por el cual el censo se debía realizar en setiembre de este año. Para ello se creó la Comisión Nacional de Censo y las Comisiones Departamentales, integradas por distintos organismos

públicos y la Academia, y se empezó a trabajar en las distintas operativas, fundamentalmente en el formulario censal, que ya está pronto y que es lo que vamos a poner a prueba en estos meses. El formulario fue novedoso en su construcción porque implicó la consultoría de expertos, la intervención de la Academia en temas de emigración, de vivienda, de salud, de educación, lo que en otros censos no había ocurrido. Por lo general, se tomaban los formularios que estaban y se ponía o se sacaba alguna pregunta; evidentemente, ante un censo, todos queremos agregar preguntas; con seguridad a los señores Diputados en este momento también se les ocurra alguna. En definitiva, se cerró una primera etapa en la que se trató de conciliar las necesidades nacionales planteadas al momento.

El INE está trabajando para en el mes de setiembre comenzar a realizar un censo piloto en Mariscala, en algunos lugares de Montevideo y en algunas zonas rurales. La idea del censo piloto tiene varios objetivos. Por un lado, probar el formulario, como se hizo en censos anteriores; por otro, probar toda la operativa censal, que implica contactar hogares de medios urbanos y medios rurales, la captura y la trasmisión de la información por parte del INE, y ver si están funcionando, o no, los dispositivos que se van a utilizar. Ello nos permitirá evaluar si estamos preparados y analizar qué cambios tendremos que hacer para fijar definitivamente la fecha del censo.

Todo esto no lo estamos haciendo solos. Estamos contando con la colaboración de distintos organismos. En toda la parte de la comunicación y la operativa estamos trabajando con la AGESIC, con ANTEL y con el LATU, aprovechando las redes que existen: no vamos a inventar cosas nosotros. Al tener que trasmitir información desde el interior, deberemos contar con bases operativas donde los censistas puedan decir: "Tengo estos formularios, los envío a Montevideo". El INE no tiene capacidad para recibir mucha información, pero eso se va a canalizar; en ese sentido ya hay un proyecto con la AGESIC. Todo esto es parte de lo que queremos probar con el censo piloto y para comenzar con su andamiaje y con la contratación de personal es que necesitamos la financiación hoy. Como decía, a diferencia de otros censos, nosotros no vamos a tener a todos los funcionarios públicos; estamos pensando en ocho mil personas que pueden venir de distintos lugares; parte de ellos pueden ser funcionarios públicos que pasen en comisión por dos meses.

Al conteo de 2004 concurrieron muchos estudiantes universitarios. Los censistas deben ser personas mayores de 18 años, con bachillerato terminado; no hay que olvidar que se necesita cierta capacidad de manejo de un dispositivo electrónico. Por este motivo, hoy apuntamos a los jóvenes que sin duda en eso son los que tienen más ventajas comparativas que nosotros, pero no sabemos si los podremos captar.

El planteo es que estamos necesitando que se apruebe un proyecto de ley que brinde financiación al INE para poder contratar personal, para tener un local aparte tuvimos que contratar uno porque el del INE no da abasto; además, hay inversiones involucradas en esto y eso es lo que explica el porqué de los montos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se ha hecho entrega a la Comisión de un borrador del proyecto de ley, que será distribuido a los integrantes de la Comisión.

SEÑORA NALBARTE.- Esta iniciativa fue enviada a Presidencia, de forma tal que cumpla los recorridos formales necesarios, pero de todas formas la quisimos compartir con los señores Diputados para explicarles los cambios fundamentales que estamos planteando.

Un primer cambio tiene que ver con la exposición de motivos; hicimos una evaluación y la consideramos muy pobre, por lo que la mejoramos y, además, intentamos hacerle una mejor redacción. También cambiamos el nombre del proyecto de ley: antes era "Proyecto Censo 2010", y pasó a ser "Censos Ronda 2010", por lo que mencioné hace un rato.

En cuanto a los cambios en el contenido, en el artículo 1º hablaba de $ 250:000.000 y que esa cifra se podía incrementar hasta en un 20%; ahora se sacó ese porcentaje y se establecieron $ 280:000.000. Hicimos cálculos tenemos escenarios de mínimas y de máximas y en función de dónde podamos conseguir el personal nos pareció necesario plantear $ 280:000.000 y también quedaba mejor redactado que fijando un posible incremento de 20%.

Los artículos 6º y 7º refieren a las compensaciones que puede recibir el personal. El artículo 7º establecía un período entre abril y noviembre de 2010, lo que obviamente no es válido y se quitó, y en el artículo 6º se estipuló un período máximo de las compensaciones; nos parecía que debía quedar expresamente establecido

en el proyecto de ley que estas no podían exceder de seis meses, de lo contrario podía dar lugar a que se pidieran por más tiempo. Esos son los cambios que se están planteando.

SEÑOR ABDALA.- Después de tan extensa e ilustrativa explicación quiero formular dos preguntas concretas.

Por un lado, recién se dijo que la experiencia piloto se llevaría a cabo en el mes de setiembre. A los efectos de tener claros los tiempos, mi pregunta es a partir de cuándo se desarrollará el resto; supongo que en el curso del año que viene.

La segunda pregunta tiene que ver con los montos. Recién comentábamos con los colegas que se trata de una inversión importante, significativa, seguramente justificada pero no por eso menos importante. Advierto que en el anteproyecto que estamos analizando hay un incremento de $ 30:000.000 en el rubro que proyectó el Poder Ejecutivo en la versión inicial, en el proyecto que envió en el mes de marzo. Pediría que se nos explicara cómo se justifica ese incremento.

SEÑORA NALBARTE.- Con referencia a la primera pregunta, estamos pensando en realizar el censo piloto en agosto - setiembre o setiembre - octubre, evaluarlo sobre fin de año y llevar a cabo el censo propiamente dicho en el próximo año. No podemos dar una fecha certera, pero sabemos que no podemos hacerlo en los meses de enero, febrero o marzo, porque no vamos a encontrar a la gente en sus hogares debido a las licencias, las vacaciones, etcétera. Una primera fecha tentativa podría ser el mes de mayo, pero no queremos fijarla hoy porque en setiembre debemos hacer una evaluación consciente de cuánto nos estaría faltando. De todas maneras, estamos trabajando para hacer el censo lo antes posible y que no llegue a setiembre del año que viene, es decir, al año de postergación.

Con relación a la segunda pregunta, en el proyecto anterior se hacía referencia a $ 250:000.000 y había otro párrafo que decía que esa cifra se podía llegar a incrementar hasta en un 20%. Eso fue quitado en la nueva redacción; en realidad, el ajuste lo hicimos pensando en una cifra más acorde a un escenario con posibilidades, o no, de contar con funcionarios en comisión, sobre lo que nos queda la duda. El hecho de que exista la posibilidad de tener que contratar a más personas fue lo que nos llevó a modificar esa cifra. De todas maneras, si dejábamos en la redacción ese 20%, ello significaba más plata, unos $ 300:000.000, pero esa parte se sacó.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda les agradece su visita y la detallada información brindada.

(Se retira de Sala la delegación de autoridades del Instituto Nacional de Estadística)

——Secretaría repartió oportunamente el trabajo del señor Diputado Posada que reformula el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo relativo a "Guarda de la documentación aduanera".

En la discusión general se dijo que el proyecto tenía algunas imperfecciones desde el punto de vista de la técnica legislativa que el señor Diputado Posada creo que superó correctamente.

El proyecto fue aprobado en general y proponemos discutirlo en particular, con la redacción presentada por el señor Diputado Posada.

SEÑOR POSADA.- Quiero hacer dos observaciones.

En primer lugar, en el artículo 4º del texto original se hace referencia a "personas físicas o personas jurídicas", y en nuestra modificación preferimos hablar de "contratar servicios de terceros". De esa forma quedaría salvado ese inconveniente. Al hablar de contrato de servicios estaría alcanzada la empresa y, en consecuencia, no importaría si esa empresa fuera una persona física o jurídica. En todo caso, sería una empresa y en cualquier caso terminará siendo, a efectos de la Dirección General Impositiva, actividad gravada, que creo que era el centro de la discusión.

En segundo término, en varios artículos se hace referencia a la reglamentación. En el artículo 2º dice: "El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Dirección Nacional de Aduanas, reglamentará (...)". La potestad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo que, en este caso, se integrará con el Presidente de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto, la Dirección Nacional de Aduanas, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, hará oír su voz o, en definitiva, establecerá cuáles serán los aspectos fundamentales de la reglamentación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dejamos constancia de que fue consultado el Presidente de la Dirección Nacional de Aduanas, quien estuvo de acuerdo con el texto presentado por el señor Diputado Posada.

El proyecto ya fue aprobado en general.

En discusión particular.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque del artículo 1º al 8º del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

(Se vota)

—Cero en ocho: NEGATIVA.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque los artículos 1º a 4º, sustitutivos, presentados por el señor Diputado Posada.

(Se vota)

—Ocho en ocho: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Proponemos al señor Diputado Posada como miembro informante.

(Se vota)

—Siete en ocho: AFIRMATIVA.

Se levanta la reunión.